Les grandes étapes de la décentralisation en France

Line Arsenault
Ministère des Affaires municipales et des Régions
Le 21 février 2005

Le 2 mars 1982, la France adoptait la Loi n° 82-213 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* (loi Defferre). Point de départ de la décentralisation en France, la loi Deferre a conduit à la révision constitutionnelle de 2003, qui constitue l'étape d'approfondissement de la décentralisation en France. Cette réforme constitutionnelle a induit la publication de lois organiques en 2003 et en 2004. Les prochaines pages traitent sommairement des grandes étapes de la décentralisation, des lois qui ont soutenu le projet entrepris il y a maintenant 23 ans et qui ont conduit à la réforme constitutionnelle de 2003.

Les grandes étapes de la décentralisation de 1982 à 2000

La **loi Deferre** de 1982 visait à définir les principes régissant le fonctionnement des collectivités territoriales (les régions, les départements et les communes) pour permettre à l'État de se dessaisir d'un certain nombre de compétences et de moyens d'action au profit de ces collectivités territoriales. Les principales innovations juridiques apportées par la loi Deferre ont permis le renforcement du pouvoir de l'élu local.

L'article 1 de la loi Deferre prévoit que des lois subséquentes détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Ainsi, entre janvier 1983 et janvier 1986, quatre nouvelles lois ont été promulguées afin de poursuivre la décentralisation. Elles portent sur le transfert de compétences et leur répartition entre les communes, les départements, les régions et l'État; sur les modalités d'application de la décentralisation en matière de financement; et sur le renforcement de la coopération intercommunale.

Le 6 février 1992, la Loi n° 92-125 *relative à l'administration territoriale de la République* (**loi ATR**) déconcentre les activités de l'État au niveau local et crée de nouvelles structures de coopération intercommunale : les communautés de communes et les communautés de ville (ces dernières sont abolies en 1999 par la loi Chevènement).

Le 4 février 1995, la Loi n° 95-115 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* (**loi Pasqua**) vise à coordonner les politiques locales sur les plans national et local. Elle crée le schéma national d'aménagement du territoire et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire en introduisant la notion de « pays », qui se définit comme un territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. Le « pays » n'est pas un nouvel échelon de collectivité locale, mais résulte de l'initiative d'une ou de plusieurs communes désireuses d'animer et de mobiliser, dans une logique de mission, les différents acteurs publics et privés du territoire qui le composent.

Le 25 juin 1999, la Loi n° 99-533 *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (**loi Voynet**) modifie la loi Pasqua en redéfinissant la notion de pays. Elle vise à

coordonner les initiatives locales en faveur du développement local, à garantir et optimiser le fonctionnement des services publics et à promouvoir un développement durable. La Loi crée les conseils de développement où les acteurs locaux (établissements consulaires, organisations patronales, fédérations associatives, syndicats de salariés, etc.) sont mobilisés dans l'élaboration des pays.

Le 12 juillet 1999, la Loi n° 99-586 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* (**loi Chevènement**) vise à simplifier le paysage de l'intercommunalité, à définir les compétences obligatoires et facultatives qui y sont associées, et à développer la solidarité financière par la mise en commun des produits de la taxe professionnelle (TPU).

L'expression « intercommunalité » désigne les différentes formes de coopération existant entre les communes, lesquelles peuvent se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour assurer certains services (collecte des ordures, assainissement, transport urbain, etc.), ou pour élaborer des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Ce sont les communes qui transfèrent certaines de leurs compétences aux structures intercommunales, dont on distingue deux types :

- sans fiscalité propre : financée par la contribution des communes qui en sont membres : syndicats de communes à vocation unique (SIVU), à vocation multiple (SIVOM) ou à la carte; syndicats mixtes;
- à fiscalité propre : caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre : communauté d'agglomération (incluant les syndicats d'agglomération nouvelle), communauté urbaine, et communauté de communes.

La loi Chevènement a supprimé les communautés de ville et les districts. Elle a reconnu trois grandes formes d'intercommunalité avec fiscalité propre, dont certaines en fonction du seuil de population : la communauté d'agglomération, destinée aux zones urbaines d'au moins 50 000 habitants (créée par cette loi); la communauté urbaine, réservée aux agglomérations d'au moins 500 000 habitants (dont elle renforce les compétences), et la communauté de communes (créée par la loi ATR qui permet le regroupement de deux ou plusieurs communes, sans objectif minimal de population à atteindre). Elle a identifié à chacune les compétences suivantes :

- Communauté d'agglomération :
  - Compétences obligatoires :
    - *développement économique d'intérêt communautaire*
    - *aménagement de l'espace communautaire*
    - *habitat et logement social*
    - *politique de la ville*
  - Compétences facultatives (trois parmi les cinq suivantes) :
    - *création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire*
    - *création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire*
    - *assainissement et eau*
    - *lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés, ou une partie de cette compétence*
    - *construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs*

- Communauté urbaine :
  - Compétences obligatoires :
    - *développement et aménagement économique, social et culturel*
    - *aménagement de l'espace*
    - *habitat et logement social*
    - *politique de la ville*
    - *gestion des services d'intérêt collectif*
    - *protection et mise en valeur de l'environnement du cadre de vie*

- Communauté de communes :
  - Compétences obligatoires :
    - *développement économique*
    - *aménagement de l'espace*
  - Compétences facultatives (une parmi les quatre suivantes) :
    - *politique du logement et du cadre de vie*
    - *création, aménagement et entretien de la voirie*
    - *construction, entretien et fonctionnement des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire*
    - *équipements scolaires publics élémentaires et préélémentaires*

Le 13 décembre 2000, la Loi n°2000-1208 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains* (**loi SRU**) vise à placer l'agglomération au cœur des politiques d'aménagement, de développement durable et d'urbanisme. Elle crée deux nouveaux documents d'urbanisme : les schémas de cohérence territoriale (SCOT), et les plans locaux d'urbanisme (PLU), lesquels doivent promouvoir un développement urbain plus respectueux de l'environnement et exprimer un projet de développement. Avec cette loi, les régions sont également responsables et organisatrices du transport ferroviaire pour les passagers dans leur zone géographique.

La révision constitutionnelle

En France, la décentralisation consiste en un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, lesquelles bénéficient d'une certaine autonomie de décision et disposent de leur propre budget sous la surveillance d'un représentant de l'État. Cette autonomie permet de traiter la diversité des situations afin d'y apporter des réponses adaptées localement. Afin d'opérationnaliser la décentralisation, le gouvernement Raffarin a entrepris une révision constitutionnelle.

Le 28 mars 2003, la Loi constitutionnelle n° 2003-276 *relative à l'organisation décentralisée de la République* est adoptée. Cette loi confirme l'organisation décentralisée de la République (article 1), la démocratie locale directe, l'autonomie financière des collectivités territoriales, et le statut des collectivités d'outre-mer.

Avec la révision constitutionnelle, les collectivités sont désormais des « collectivités territoriales », puisque l'expression « collectivité locale » a été rayée de la Constitution. Les différentes collectivités territoriales reconnues par l'article 72 de la Constitution sont :
- Les communes (36 778),
- Les départements (96), auxquels s'ajoutent les quatre départements d'outre-mer,
- Les régions (22), auxquelles s'ajoutent les quatre régions d'outre-mer,

- Les collectivités à statut particulier,
- Les collectivités d'outre-mer.

La plupart des collectivités territoriales suivent les mêmes règles de fonctionnement qui sont définies par la Constitution, et les lois et décrets qui en découlent. Ainsi, jusqu'à ce jour, la publication de lois est venue en préciser certains aspects :

- Les modalités d'organisation des référendums décisionnels locaux (Loi organique du 1er août 2003)
- Les modalités de l'expérimentation (Loi organique du 1er août 2003)
- L'autonomie financière des collectivités territoriales (Loi organique du 29 juillet 2004)
- Les libertés et responsabilités locales (Loi du 13 août 2004).

La Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, a défini une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Ces nouveaux transferts de compétences sont en vigueur, pour la plupart, depuis le **1er janvier 2005**. Le tableau ci-dessous récapitule les principaux transferts de compétences par niveau de collectivité :

En plus de lister les différents transferts de compétences vers les collectivités territoriales, la loi du 13 août 2004 prévoit le financement de ces transferts de compétence en privilégiant les ressources provenant d'impôts qui leur sont transférés. Il s'agit d'une enveloppe estimée entre 11 et 13 milliards d'euros (entre 18 et 21 milliards de $ CAN) et ces transferts concernent 130 000 fonctionnaires.

La loi du 13 août 2004 prévoit la migration des services d'État, rendue nécessaire par le transfert de compétences, en définissant les garanties individuelles accordées aux employés de l'État qui

auront le choix soit de conserver leur statut de fonctionnaires de l'État, soit d'intégrer la Fonction publique territoriale.

RÉFÉRENCES

Les textes de lois sur la décentralisation

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEAA.htm

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEAH.htm

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEAI.htm

Loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEAQ.htm

Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MREAF.htm

Loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEBB.htm

Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEBQ.htm

Loi du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et développement durable du territoire
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEBZ.htm

Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCECA.htm

Loi du 12 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/LBEAR.htm

Loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.../WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSX0280146L

Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0300060L

Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0300010L

Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales
Site Legifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0300131L

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (1)
Site Légifrance
http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0300078L